

Notat om
forslag til Lov om ændring af lov om en aktiv
beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik samt
forslag til Lov om ændring af integrationsloven og
udlændingeloven.

Den 19. oktober 2005 har Arbejdsmarkedsstyrelsen bedt om instituttets bemærkninger til forslag til Lov om ændring af lov om aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik. Samtidig har Integrationsministeriet bedt om instituttets bemærkninger til Lov om ændring af integrationsloven og udlændingeloven.

Der er tale om temmelig omfattende lovforslag både med hensyn til ændringernes karakter og med hensyn til selve lovpakkens fysiske omfang. Det første lovforslag med bemærkninger er på 66 sider, det andet på 82 sider. Høringsfristen er imidlertid meget kort, idet bemærkninger skal være modtaget den 4. november 2005. Derfor har det desværre ikke været muligt for instituttet at forholde sig til lovforslagene i deres helhed. Instituttet har dog følgende bemærkninger.

Forslag til Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik

Efter lovforslaget til § 13, stk. 8 i lov om aktiv socialpolitik ændres rådighedskravet således, at en ægtefælle ikke anses for at udnytte sine arbejdsmuligheder, når ægteparret har modtaget hjælp i 2 år eller derover og den pågældende ægtefælle ikke har dokumenteret at have haft mindst 300 timers ordinært og udstøttet arbejde inden for de seneste 2 år. Undtaget fra reglen er den ægtefælle, hvis arbejdsevne er så begrænset, at vedkommende ikke kan opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked, jf. forslaget til § 13, stk. 9.

I bemærkningerne til lovforslaget er det beskrevet, hvorledes en ledig kontanthjælpsmodtagers beskæftigelsespotentialer skal vurderes. Det fremgår videre, at kontanthjælpsmodtagerne skal inddeles i 5 matchkategorier. Matchgruppe 5 vedrører personer, der har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at de pågældende ikke har nogen arbejdsevne, der kan

anvendes i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Det er denne gruppe, der er omfattet af forslaget til § 13, stk. 9. For de øvrige 4 matchkategorier: 1) umiddelbar match, 2) høj grad af match, 3) delvis match og 4) lav grad af match gælder 300 timers kravet ubetinget. De nærmere kriterier for indplaceringen er ikke beskrevet hverken i lovforslaget eller i bemærkningerne.

Som en konsekvens ændres også § 26, stk. 5 og 6 således, at der kun udbetales hjælp til den ægtefælle, der kan opfylde dokumentationskravet. Kan ingen af ægtefællerne dokumentere 300 timers arbejde, udbetales der dog alligevel hjælp til den ægtefælle, som anses for at være "tættest på arbejdsmarkedet." Samtidig bortfalder det tidligere ægtefællertilæg i § 26, stk. 5, således, at de berørte ægtepar får samme hjælp som en enlig, nemlig 10.245 kr. uanset hvor mange børn, der måtte være i ægteskabet.

Pligten til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet som betingelse for at modtage hjælp efter lov om aktiv socialpolitik erstattes således efter lovforslaget af et krav om *faktisk arbejdsmarkedstilknytning* for alle de grupper, som ikke falder ind under bestemmelsen i § 13, stk. 9.

Instituttet kan selvsagt ikke vurdere, i hvilken udstrækning det er muligt for personerne i matchgruppe 1-4 at opfylde 300 timers arbejdskravet, men mener ikke, at det kan lægges til grund, at *all* personerne i de 4 grupper *til enhver tid* og *i alle dele af landet* vil kunne skaffe sig arbejde i det krævede omfang. Instituttet går herved ud fra, at det ikke er meningen med lovforslaget, at ledige kontanthjælpsmodtagere skal flytte rundt for kunne at arbejde måske kun nogle få timer om ugen med de konsekvenser, det ville have for børn og familieliv.

I en tid med høj beskæftigelse er det sandsynligt, at de fleste vil kunne skaffe sig arbejde, hvorimod der i perioder med høj ledighed formentlig vil være vanskeligheder forbundet med at opfylde kravet. Dette gælder i princippet for alle 4 matchgrupper – i hvert fald i visse egne af landet – om end vanskelighederne naturligvis navnlig vil gøre sig gældende for personer med delvis eller lav grad af match. F.eks. vil indvandrerkvinder med ingen eller ringe tilknytning til det danske arbejdsmarked, ingen uddannelse og dårlige danskundskaber kunne få betydelige vanskeligheder med at opfylde kravet, og det fremgår da også tydeligt af andre dele af lovpakken, at regeringen er meget bevidst om betydningen af uddannelse, aktivering og træning af færdigheder.

Hvis det viser sig, at ledige i matchgrupperne 1-4 rent faktisk ikke er i stand til at skaffe sig så meget arbejde, at de kan opfylde kravet om 300 timers beskæftigelse, opstår flere spørgsmål af menneskeretlig karakter. Et spørgsmål knytter sig til kontanthjælpens størrelse. Et andet vedrører spørgsmålet om diskrimination.

Kontanthjælpens størrelse

Danmark har ingen officiel fattigdomsgrænse. Det er imidlertid anerkendt i retspraksis, at der gælder en nedre grænse for, hvilket rådighedsbeløb der kan anses for acceptabelt. I UfR 1999 1700 H vedrørende krav om tilbagebetaling af sociale ydelser antog Højesteret således, at ”bistandslovens § 27, stk. 1, dog [må] fortolkes således, at der kun kunne fastsættes en tilbagebetalingsordning, såfremt den pågældende havde et væsentligt større rådighedsbeløb end kontanthjælpsmodtagere i almindelighed.”

Opfattelsen kan formentlig også støttes på grundlovens § 75, stk. 2, hvorefter ”[D]en, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige.” Om fortolkningen af denne bestemmelse har Kirsten Ketscher anført følgende i Henrik Zahle (red.), *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, 1999, p. 417:

Ret til forsørgelse må opfattes som henvisende til en målestok, der giver borgeren ret til det nødvendige, forstået efter enhver tids standard. Ved en fortolkning af ydelsens art og omfang kan man således ikke tage sit udgangspunkt i forrige århundredes skræbete fattigvæsen. I overensstemmelse med et objektivt fortolkningsprincip må bestemmelsen fortolkes med baggrund i vore dages velfærdsstat.

Også FN konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder fortolkes som indeholdende et krav om mindstestandarder eller *minimum core rights*. Komitéen for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder har i para. 10 i *General Comment No. 3* om konventionens artikel 2(1) udtalt, at

... the Committee is of the view that a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party. Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education is, *prima facie*, failing to discharge its obligations under the Covenant. If the Covenant were to be read in such a way as not to establish such a minimum core obligation, it would be largely deprived of its *raison d'être*.

Forpligtelsen skal forstås relativt i den forstand, at mindstestandarden skal afpasses efter ressourcetsituationen i det enkelte land, og komitéen har rent faktisk beklaget, at Danmark ikke har fastsat nogen fattigdomsgrænse, jf. *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights : Denmark*. 14/12/2004, E/C.12/1/Add.102, para. 20.

Efter Den europæiske socialpakt er der tilsvarende en nedre grænse for den acceptable ydelse, en *poverty threshold*, og der er endvidere en målestok for, hvad der kan accepteres. I forbindelse med vurderingen af starthjælpen i 2004 udtalte Den europæiske komité om sociale rettigheder således følgende:

The Committee notes from Eurostat that the poverty threshold in Denmark defined as 50 % of median equivalised income corresponded to about 808 € per month in 1999.

Til trods for, at starthjælpen ligger under fattigdomsgrænsen udsatte komitéen sin vurdering i afventen af nærmere oplysninger fra den danske regering om omfanget af supplerende ydelser, jf. *European Committee of Social Rights, Conclusions XVII-1*, ad artikel 13.

Efter forslaget til § 26, stk. 5 i lov om aktiv socialpolitik skal de ægtepar, hvor en eller begge ægtefæller ikke opfylder beskæftigelseskravet, leve af 10.245 kr. uanset hvor mange børn, der er i ægteskabet. Det svarer til 1373 € eller 686,5 € pr. ægtefælle, altså en hel del under 1999-grænsen på 808 €. Selvom instituttet ikke er bekendt med 2005-grænsen målt i €, er den næppe lavere end 1999-grænsen. En vedtagelse af lovforslaget må derfor forventes at udløse kritik fra Den europæiske komité om sociale rettigheder, med mindre naturligvis komitéen igen vælger at udsætte afgørelsen i afventen af nærmere oplysninger om udbetaling af eventuelle supplerende ydelser.

Det spiller i den forbindelse en rolle, at lovforslaget synes at forudsætte, at de berørte ægtepar ”typisk vil blive berettiget til (en højere) boligstøtte”, jf. de almindelige bemærkninger s. 18. Som det imidlertid allerede har været indvendt i medierne, fremgår det af boligstøttelovens § 15, at lejen som udgangspunkt ikke må overstige halvdelen af husstandsindkomsten. Er det tilfældet skal ”kommunalbestyrelsen efter en samlet vurdering af husstandsmedlemmernes økonomiske og personlige forhold bestemme, om boligstøtte kan ydes.”

Der kunne efter instituttets opfattelse være anledning til at overveje en ændring af boligstøttelovens regler, men selv om der blev indført et retskrav om øget boligstøtte for de berørte ægtepar, kan man langt fra udelukke, at den foreslåede ændring af lov om aktiv socialpolitik vil give anledning til kritik fra Den europæiske komité om sociale rettigheder.

Spørgsmålet om diskrimination

Som oven for anført finder instituttet det ikke godtgjort, at samtlige de personer, der er omfattet af matchgruppe 1-4, vil kunne opnå beskæftigelse i det krævede omfang. Det vil formentlig primært være personer i matchgruppe 4, som kan få

vanskeligheder med at opfylde kravet, men i princippet kan det også gælde personer i andre matchgrupper. I den udstrækning, der stilles en betingelse, som faktisk ikke kan opfyldes, opstår en forskelsbehandling mellem enkeltpersoner i matchgruppe 1-4 og matchgruppe 5, som er undtaget fra kravet. En sådan forskelsbehandling kan være udtryk for diskrimination.

Diskriminationsforbuddet er formuleret lidt forskelligt i de menneskeretskonventioner, som Danmark har ratificeret. De afvigende formuleringer dækker imidlertid næppe over nogen reel forskel i den tilsigtede beskyttelse mod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden opfattelse, national eller social oprindelse, ejendom, fødsel eller anden status. Oplistingen er altså ikke udtømmende. Er en sådan forskelsbehandling ikke objektiv og rimelig, taler man om diskrimination. Indirekte diskrimination foreligger, hvis en tilsyneladende neutral betingelse i praksis vil stille bestemte personer særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer.

Spørgsmålet om diskrimination vil kunne vurderes efter konventionerne om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. I den forbindelse kan der være anledning til at nævne, at Den europæiske komité om sociale rettigheder i *Conclusions XVII-1*, ad artikel 13 fandt, at starthjælpen er udtryk for indirekte diskrimination, fordi den "in practice restricts access of foreign nationals to assistance to a much larger extent." Det skal dog tilføjes, at Regeringskomitéen (Governmental Committee of the European Social Charter) i sin *Report concerning Conclusions XVII-1* ikke deler den opfattelse, som er kommet til udtryk i *Conclusions XVII-1*, og at kritikken derfor ikke vil blive fulgt op af en henstilling fra Ministerkomitéen.

Spørgsmålet om diskrimination vil også kunne bedømmes efter artikel 26 i FN konventionen om civile og politiske rettigheder, som indeholder et generelt diskriminationsforbud. Beskyttelsen efter artikel 26 knytter sig således ikke blot til det traktatregulerede men til det, som staterne har valgt at regulere ved hjælp af lovgivning eller på anden måde. Der foreligger en omfattende praksis fra Menneskerettighedskomiteen vedrørende diskrimination med hensyn til tildeling af sociale ydelser, jf. omtalen i kapitel 4 i Ida Elisabeth Koch m.fl. *Menneskerettigheder og magtfordeling – domstolskontrol med politiske prioriteringer*. På grundlag af denne praksis anser instituttet det for sandsynligt, at det vil kunne give anledning til kritik fra FN's menneskerettighedskomité, hvis en families sociale ydelser halveres, fordi en ægtefælle ikke kan matche arbejdsmarkedets krav.

Instituttet skal endelig bemærke, at spørgsmålet muligvis også kan bedømmes efter Den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK).

Konventionens artikel 14 er ganske vist accessorisk i den forstand, at den alene knytter sig til de rettigheder, der er beskyttet efter konventionen, altså navnlig civile og politiske rettigheder. Imidlertid har artikel 14 autonom karakter, det vil sige, at den kan påberåbes, selv om der ikke foreligger en krænkelse af en anden bestemmelse i konventionen. Det er tilstrækkeligt, at det omtvistede spørgsmål falder inden for området af en anden af konventionens bestemmelser. I den forbindelse har det betydning, at Den europæiske menneskerettighedsdomstol i praksis har givet artikel 14 betydelig rækkevidde, og efter domsafsigelsen den 30. september 2003 i sagen *Koua Poirrez v. France* kan man ikke længere afvise, at spørgsmålet om den diskriminerende karakter af de foreslåede bestemmelser i lov om aktiv socialpolitik vil kunne prøves på grundlag af EMRK.

Sagen Koua Poirrez vedrørte lovgivning, hvorefter kun statsborgere var berettiget til en bestemt, rent skattefinansieret, social invaliditetsydelse, og domstolen anerkendte, at denne ydelse var omfattet af artikel 1 i Protocol No. 1 om beskyttelse af ejendomsretten. Eftersom Koua Poirrez opfyldte samtlige tildelingskriterier bortset fra statsborgerskabskriteriet, fandt domstolen, at nægtelsen var udtryk for en krænkelse af artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i Protokol No.1.

Dommen indeholder – desværre – ingen nærmere begrundelse for resultatet, men kan ikke desto mindre fortolkes som en ganske omfattende udvidelse af beskyttelsen af sociale rettigheder. Hvis en rent skattefinansieret invaliditetsydelse kan beskyttes som ”ejendom” i protokollens forstand, er det nærliggende at antage, at det samme gælder andre skattefinansierede sociale ydelser, herunder også kontanthjælpsydelser. I givet fald vil en person, som rammes af de foreslåede bestemmelser i lov om aktiv socialpolitik, kunne få sin diskriminationspåstand prøvet på grundlag af EMRK.

Den praksis, der foreligger fra Den europæiske menneskeretsdomstol med hensyn til anerkendelsen af skattefinansierede sociale ydelser som ejendom, er for sparsom til, at instituttet tør give et bud på, hvorledes domstolen i givet fald ville forholde sig til de foreslåede bestemmelser i lov om aktiv socialpolitik. Dog skal det nævnes, at det ikke er fremmed for domstolen at skele til, hvad det primære overvågningsorgan under Den europæiske socialpagt, Den europæiske komité om sociale rettigheder, har udtalt om spørgsmål, som ”hører hjemme” i begge konventioner. I Koua Poirrez dommen fandt domstolen således anledning til at nævne, at komitéen havde anset den omstridte lovgivning for at være uforenelig med socialpagten. Komitéens vurdering vil således kunne indgå som ét blandt flere led i den proportionalitetsvurdering, som naturligt vil indgå i en bedømmelse af, om en forskelsbehandling er rimelig og objektiv.

Forslag til lov om ændring af integrationsloven og udlændingeloven.

Det fremgår meget tydeligt af lovbemærkningerne til forslaget til ændring af integrationsloven, at det overordnede formål med lovforslaget er at fremme integrationen af udlændinge i Danmark. Som et led i denne bestræbelse skal en udlænding efter forslaget til § 19, stk. 1 i lov om ændring af integrationsloven underskrive en erklæring omfattende i alt 16 punkter om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund, jf. lovforslagets bilag 1.

Nogle af punkterne vedrører forhold, som er strafbelagte. Udlændingen skal blandt andet erklære at være bekendt med, at det i Danmark er forbudt at slå sine børn og sin ægtefælle, at det danske samfund tager skarpt afstand fra terrorisme. Andre punkter vedrører nogle rent faktuelle forhold og atter andre vedrører nogle *synspunkter*, jf. pkt. 5, som ikke nødvendigvis deles af alle danskere. F.eks. skal udlændingen anerkende, at både mænd og kvinder skal bidrage til samfundet ved at uddanne sig, arbejde og deltage i demokratiske processer.

Med henblik på at understrege vigtigheden af erklæringen foreslås det, at meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse gøres betinget af, at erklæringen har været underskrevet i 7 år, jf. forslaget til § 11 c i udlændingeloven.

Forslaget til erklæring giver ikke anledning til indvendinger af menneskeretlig karakter. Under hensyn til det overordnede integrationsformål efterlyser instituttet imidlertid nærmere dokumentation for den positive affekt af sådanne erklæringer.

Instituttet bemærker endvidere, at formuleringen i punkt 5, synes at forudsætte, at det er en *pligt* for både mænd og kvinder at uddanne sig, arbejde og deltage i demokratiske processer. Det kan ganske vist have nogle negative konsekvenser, at man ikke uddanner sig eller arbejder, men om nogen pligt er der ikke tale. Det er heller nogen pligt at deltage i demokratiske processer og slet ikke for nyankomne udlændinge, som ikke har stemmeret.

Ida Elisabeth Koch
4. november 2005